

KÖZIGAZGATÁSI RACIONALITÁS ÉS A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI REFORMOK

Tisztelgés Verebélyi Imre több évtizedes közigazgatás korszerűsítési tevékenysége előtt

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA *

Verebélyi Imre, az önkormányzati rendszer 10 éves mérlegét megvonó konferencia kötetben megjelent tanulmányában így fogalmazott: „A magyar önkormányzati rendszer tudományos alapkérdéseinek 1990 előtti kidolgozásában szerény szerepet vállalva döntően rendszerváltó és modernizációs kihívásokkal szembesültem.”¹

Azt gondolom, hogy Verebélyi Imre egész munkásságának meghatározó jellemzője e kettős, ha úgy tetszik politikai (pragmatikus) és professzionális (racionális) kihívások együttes jelenléte. Verebélyi olyan tudós, akinek lehetősége nyílt a politikai gyakorlatot befolyásolni, ezért kényszerült a végrehajthatóság szempontjaival folyamatosan szembesülni, ami egyáltalán nem volt könnyű feladat sem a rendszerváltás előtt, sem utána.

Kézenfekvő párhuzamnak tűnik Magyary munkássága és helyzete. Magyary a magyar közigazgatás tudomány egyik legkiemelkedőbb művelője, aki számára a tudományos, szakracionális szempontok voltak az elsődlegesek, s amikor kinevezték 1931-ben közigazgatás racionalizálási kormánybiztossá, a hatékonyság, eredményesség modernizációs szemlélete és a tudományos igényesség határozta meg törekvéseit. Az empirikus és elméleti tapasztalatokkal, konkrét nemzetközi megoldások ismeretével felvértezett tudós az új szakmapolitikai, tudományos kihívások követelményét közvetítve, kevésbé számolt a politikai kontextussal, azzal, hogy a független, technokrata szemléletű reformer koncepció idegen a magyar kormányzás kultúrájától. Ezért került ellentmondásba például a politikai zsákmányrendszerben a köztisztviselők képzésének, teljesítménymérésének javaslata, vagy a törzskar-vezérkar szerepének növelésére irányuló szándék ezért ütközött az ágazati minisztériumok ellenállásába. Magyary javaslatai jelentős részének elszabotálása nem csak a személyével szemben megnyilvánuló kormányzati, miniszterelnöki bizalmatlansággal magyarázható, inkább azzal, hogy a végrehajtó hatalom, a kormányzás Magyary által képviselt menedzseri szemlélete ellentétes volt az akkori politikai és adminisztratív elit értékrendjével és érdekeivel.

Verebélyi Imre a demokratikus, decentralizált és hatékony területi kormányzás feltétlen híveként alkotott, mint tudós és irányított közigazgatási reformokat, mint kormányzati vezető tisztviselő, a magyar államiság legutóbbi néhány évtizedes történetének olyan periódusaiban, amikor e kettős érték- és követelményrendszer egyáltalán nem volt magától értetődő. Sarkítva kissé a helyzetet, a rendszerváltás előtt elsősorban a demokráciával és decentralizációval, a rendszerváltás után, legalább is az első két évtizedben elsősorban a hatékonysággal és modernizációval voltunk adósak. Verebélyi szívósan kitartott mindkét érték mellett, a reformok sikere, pontosabban sikertelensége nem rajta múlt.

Rövid írásomban arra vállalkozom, hogy értékeljem azokat a területi közigazgatási reformkorszakokat, amelyekben Verebélyi Imre szerepet játszott. A tisztelgés témaválasztása azért célszerű, mert egyrészt egy jelenleg folyó kutatás keretében éppen a hazai közigazgatási reformok természete foglalkoztat (OTKA K 104649), másrészt azért is, mert e

* Habil. egyetemi tanár, PTE BTK Politikai Tanulmányok Tanszék, PTE BTK Interdiszciplináris Doktori Iskola vezetője, a MTA levelező tagja.

¹ VEREBÉLYI Imre: Európai értékek és hazai kihívások önkormányzati rendszerünkben. In: VEREBÉLYI I (szerk): *Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai*. Budapest, MKI, MTA PTI, MTA RKK, 2000. 69-82, 69.

reformkorszakok alkották a tudós Verebélyi munkásságának tematikai gerincét, idea és lehetőség kölcsönösen hatva egymásra.

1. A tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja

Mondhatnánk a fenti címre, ami egy Verebélyi Imre által 1988-ban szerkesztett könyvhöz tartozik, hogy fából vaskarika. Hogyan lehetne a tanácsrendszert önkormányzativá reformálni, amikor eredeti logikájuk szerint két gyökeresen eltérő területi kormányzási modellről van szó. Verebélyi maga is elismeri a kötet előszavában, hogy a korábbi korszerűsítések nyomán nem jött létre az „önkormányzatisághoz szükséges minimum”, majd így folytatja, „nem épült ki az önkormányzatok jogvédelmi és érdekvédelmi mechanizmusa, hiányoztak az önkormányzatbarát ágazatpolitikák, gazdaságsszabályozási és politikai előfeltételek.”² A megfogalmazás nyilvánvalóan eufemisztikus, az önkormányzatiság igazi akadálya maga a rendszer, az állammodell volt. Mégis óriási érdemeket szerzett Verebélyi abban, hogy a rendszerváltás előtt egy szakmailag koherens, modern koncepció állt rendelkezésre a reformok végrehajtásához. Erre azért volt lehetőség, mert a rendszerváltás előkészítésében a területiségnek, a helyi társadalmak, a politikai elit által akkor ártalmatlannak tartott, mozgolódásainak jelentős szerepe volt.

Verebélyi az önkormányzati rendszer alapértékeit a hatalmi decentralizációban, az átfogó igazgatásban, és a demokráciában, ezen belül a politikai pluralizmusban jelölte meg,³ s ezek sorolásával maga rögzítette, miért is nem képzelhető el valódi önkormányzati reform a korábbi rendszer keretei között. Nagyvonalúan átlépve ezen az ellentmondáson, a szakmai racionális, jogászai fazon szerint, a császár új ruhája avatott szakértők közreműködésével elkészült. A koncepció alapjául szolgált a Belügyminisztériumban készülő önkormányzati törvénynek, amelynek kidolgozására, az előzmények tükrében nem meglepő módon, Verebélyi Imre kapott felkérést, illetve miniszter helyettesként lehetőséget.

2. A puding próbája

Aligha van egy szakember életében nagyobb siker, mintha megbízást kap szakmai meggyőződésének a valóságba való átültetésére. Az önkormányzati törvény megalkotása azonban nem pusztán egy közpolitikai, jogalkotási projekt volt, hanem a szó szoros értelmében politikai reformlépés, annak minden kellékével. Hamar kiderült, hogy az önkormányzati modellváltás nem egy szűk szakértelmiségi, tudományos kör missziója lesz. Jómagam is bele láttam egy ideig a kulisszák mögé, illetve a törvény előkészítésének folyamatába, amikor Verebélyi sorra látogatta a legkülönbözőbb civil és intézményi szereplőket, törekedett meggyőzni a pártok szakértőit és politikusait, a helyi politikusokat, és persze a kormányzati erőket is a már korábban elképzelt önkormányzati modell ésszerűségéről.

Csak hogy az önkormányzatisághoz való közelítés ekkortájt nem az ésszerűség és modernizáció értékrendjét követte, hanem részben a politikai eszmékét (autonómia, polgárközelség, részvétel stb.), és a kevésbé jól hangzó, ám legalább annyira fontos hatalmi racionalitását. Ennek köszönhetően az önkormányzati törvény strukturálisan totálisan átszervezte a területi közigazgatást, minden elemi település számára megadva az önkormányzatiság teljes intézményi és eszköztárát, lényegében kiiktatva a kormányzás középszintjét. Verebélyi, és a belügyminisztériumi előkészítő stáb (többek között Kara Pál, Fürcht Pál) végül is a parlamenti pártok képviselőivel, szakértőivel találta magát szembe. A

²VEREBÉLYI Imre: A tanács önkormányzati rendszer alkotmányos alapjai és fejlesztési irányai. In: VEREBÉLYI I. (szerk.): *A tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja I.* ÁSZI, Budapest, 1988, 7-31, 3.

³ Uo., 10-12.

hektikus hatpárti tárgyalások, bizottsági viták során a törvényjavaslat sok tekintetben elsodródott a szakmailag racionális, közigazgatás-tudományi alapoktól, sajátos politikai kompromisszumok, szimbólumok tucatjait eredményezve. Verebélyi maga is több írásában visszatér a törvény keletkezésének körülményeire, elemmezve, milyen értékek, elvárások hatottak a konkrét szabályok formálásában. Sajnálkozva jegyzi meg például a kötelező társulással, vagy a megyei önkormányzatokkal kapcsolatos politikai absztinenciát⁴. A személyes, illetve pártos hatalmi megfontolások azonban erősen közrejátszottak a főváros kétszintű igazgatása, a megyei jogú városok „kint is vagyok, bent is vagyok”, ambivalens modellje, vagy a regionális köztársasági megbízottak intézménye létrehozásában is. A parlamenti pártok óhatatlanul saját pozícióikat, esélyeiket mérlegelték a modell formálása során. Az önkormányzati választásokat megelőző felfokozott politikai hangulatban a pártok fontos szempontja volt a területi hatalomban való elhelyezkedés, továbbá a majdan kisebbségben maradók ellenőrző, ellensúlyozó funkcióinak jogi eszközökkel történő biztosítása. Számukra akkortájt a nagyvárosi kormányzásban való részvétel tűnt igazán fontosnak, míg a megyék az akkori pártpolitikusok vakfoltjára estek. A törvény még annak a parlamenti törvénykezési (rendszerelváltó) hangulatnak az egyik utolsó terméke volt, ahol az ellenzék fontos hatalmi potenciállal rendelkezett. A befolyás nem pusztán a kétharmados szabály okán érvényesült, hanem a politikai elit MDF-SZDSZ paktumként elhíresült megállapodásának hatására, amelynek lényege a kormányzáshoz szükséges parlamenti kisebbségi felhatalmazásért cserébe a stratégiai, rendszerelváltó kérdésekben való kompromisszum elfogadása volt. Ez a kölcsönös bizalmatlanságra épülő hatalmi osztozkodás az első szabad parlamenti választások előtti alkotmányozást és törvénykezést is jellemezte, de amikor a hatalmi pozíciók az első szabad választások során eldőlték, sikerült a kormányzás pragmatikus szempontjainak érvényt szerezni és ennek alkotmányos garanciáit megteremteni az alkotmány újabb módosításával, többek között a kétharmados törvényhozási tárgyak csökkentésével, és a konstruktív bizalmatlansági indítvány bevezetésével. Az önkormányzati törvénykezésben azonban ez a kegyelmi pillanat a következő két évtizedben már nem következett be. A rendszerelváltás során politikai kompromisszumokkal megszületett önkormányzati rendszer racionalizálása, modernizálása a hatékonyság értékrendje mentén elmaradt. Nem a szakmai koncepció hiányzott ehhez, hanem a politikai akarat. Ahogy távolodtunk a rendszerelváltástól, úgy kopott ki a politikai arénából a kompromisszumra való „önkéntes” hajlandóság, de hozzá kell tenni, hogy úgy halványult el a valódi decentralizációs igény, és értékrend is a politikai elit körében. Kérdés, hogy a demokratikus legitimáció, a decentralizáció céljainak elhalványulásával párhuzamosan elbillent-e a mérleg a racionalizálás, a szakmai minőség és hatékonyság irányába?

3. A korrekció és korszerűsítés sikerei és kudarcai

Az önkormányzati rendszer beüzemelése, a finomhangolások természetesen a törvényt elfogadó forró nyári parlamenti éjszakához képest hosszabb időt, higgadtabb mérlegelést igényeltek volna. Kétségtelen, hogy az elmúlt két évtizedben, abban szinte teljes szakmai közmegegyezés alakult ki, hogy az önkormányzati rendszer strukturális reformra szorulna. A felismerés már kifejezetten szakmai megfontolásokon és tapasztalatokon nyugodott, a mérethatékonyság, a szakértelem, az integráció, a tervezés jelszavai kerültek a reformkonceptiók központjába. Gondolhatnánk, most jött el újra Verebélyi professzor ideje, már csak azért is, mert kormánybiztosként újabb lehetősége nyílt a közigazgatás korszerűsítésének szakmai irányítására.

⁴ VEREBÉLYI: i. m., 1. lbj. 2000.

Verebélyi professzor a korrekciók irányát a helyi önállóság és a helyi demokrácia helyenként túlzott megvalósítása okán az indokolt centralizációban, az állami dekoncentrációban, a szakszerű, hatékony igazgatás és közszolgáltatás követelményében jelölte meg.⁵ Értékelése szerint az önkormányzati modell eredeti, lényegében strukturális hibái, különösen a megyei szint gyengesége, és a kistépülési társulási rendszer hiánya szorultak volna korrekcióra. Összességében azonban az önkormányzati rendszerről úgy nyilatkozott, hogy alapjaiban bevált, nincs szükség gyökeres változásokra, inkább korrekciókra. A kisközséges rendszer felszámolását nem tartotta reális alternatívának, a „magyar utat” a hatáskör telepítés differenciálásában és a társulások sokkal határozottabb alkalmazásában jelölte meg.⁶ A középszinttel kapcsolatban határozottan állást foglalt abban, hogy nem látja szükségesnek a megyék és a központi kormányzat között régiók létrehozását.⁷

A területi közigazgatás térbeli szerkezetéről folytatott politikai és szakmai viták azonban lényegében kicsúsztak a közigazgatási szakember kezéből, egész egyszerűen azért, mert a középszinttel kapcsolatos megfontolások elsősorban nem közigazgatás-szervezési logikát követtek, hanem fejlesztéspolitikai célokat. Az 1996-ban elfogadott területfejlesztési törvény már egyértelműen az uniós csatlakozásra való készülés jegyében hozott létre speciális térkategóriákat és intézményeket. Ugyan a kistérség léptéke egyáltalán nem idegen a magyar közigazgatástól, hiszen a járások, majd városkörnyékek már elláttak korábban is városkörzeti funkciókat. Ezt a léptéket intézményesítette volna a Bibó István, Erdei Ferenc által kidolgozott, majd a rendszerváltás után néhány párt elképzelései között is megjelenő városmegye modell is, de a kilencvenes évek közepétől 2004-ig folyamatosan erősödő kistérségi társulási rendszert elsősorban fejlesztéspolitikai célok motiválták. Hasonlóképpen a régiók kérdése is az uniós kohéziós politikai források megszerzésének szükséges feltételeként merült fel, eleinte szakmai, majd politikai fórumokon is.

Nem térek ki a hazai regionalizáció részleteire, hiszen jómagam és sokan mások bőségesen kifejtették a véleményüket és kutatási eredményeiket ebben az elmúlt évtizedben nagyon divatos témakörben (a regionális tudomány oldaláról Horváth Gyula, a politológusok közül különösen Ágh Attila neve emelendő ki⁸). Inkább arra hívom fel a figyelmet, hogy a megye-régió vita elsősorban modernizációs, európaizációs fókusz mellett viszonylag kevesen foglalkoztak a hazai kormányzási, és közigazgatási, közszolgáltatás-szervezési összefüggésekkel. A kevesek között kell említeni Verebélyi Imrét, aki az ún. nagymegyes koncepcióval, ha nem is szerzett jelentős számú vagy nagytekintélyű híveket, de legalább megpróbált különböző racionalitásokat ötvözni. Ami még ennél is fontosabb, beemelt a vitába olyan, többnyire elhanyagolt szempontokat, mint a tradíciók, az identitás, a pragmatikus végrehajtási lehetőségek, hatáskörök differenciált telepítése stb.⁹ Kivételesen nem értettem egyet Verebélyi Imrével, annak ellenére, hogy az érveléséből többet elfogadtam. Szerintem sem a fejlesztéspolitika szükségletei mentén kell a területi közigazgatást modernizálni, és azzal a kritikával is egyetértettem, amit az államigazgatás regionalizálásáról kifejtett, ami nem

⁵ VEREBÉLYI Imre: Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció I. *Magyar Közigazgatás*. 9. sz. 521-528, 2000/a: 521-528

⁶ VEREBÉLYI Imre: Kis vagy nagyméretű alapszintű önkormányzatok. *Magyar Közigazgatás* 1993. 4. sz. 193-205

⁷ VEREBÉLYI Imre: Összefoglaló a közigazgatási reformfolyamat első szakaszáról és a soron következő feladatokról II. *Magyar Közigazgatás*, 1998. 7. sz. 414.

⁸ HORVÁTH Gyula: A paradigmaváltás szükségessége a magyar területpolitikában. In: BARTA Györgyi, BELUSZKY Pál, FÖLDI Zsuzsa, KOVÁCS Katalin (szerk): *A területi kutatások csomópontjai*. Pécs, MTA RKK, 2010. 454-473

ÁGH Attila: Systemic change and reform waves in Hungary: Meso-politics in a Central European context. In ÁGH, A (ed) *Institutional Design and Regional Capacity-Building in the Post-Accession Period*. Budapest, Hungarian Centre for Democracy Studies, 2005. 9-195.

⁹ VEREBÉLYI Imre: Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció. *Magyar Közigazgatás*. 2000.10. sz. 577-587

volt tekintettel a hatósági igazgatás szempontjaira, az áttekinthetőségre, sem az ügyfél hozzáférésére, a gazdaságosságra stb.¹⁰ Ugyanakkor a kisebb megyék összevonásával létrehozott nagymegyes rendszer szerintem sem lett volna megoldás a középszint elhúzódó válságára. A kismegyék felszámolása ugyanis hasonló politikai konfliktusokat váltott volna ki, elsősorban a vesztes megyék politikai elitje körében, miközben az új léptékek igazán sem a fejlesztéspolitikai, sem a kormányzási hatékonyság nem lett volna optimalizálható. Némi cinizmussal azt is hozzá kell tenni, hogy egyébként sem a lépték, a nagymegyék, régiók száma, határa volt a területi reformok igazi dilemmája, hanem a hatalom megosztására, a valódi decentralizációra irányuló szándék hiánya. A középszintű kormányzásra vonatkozó vérmes és kevésbé vérmes reformkoncepciók kudarcának valódi oka, hogy a kormányzatok többsége a rendszerváltás óta hipokrita módon viszonyult a decentralizációhoz, de a közigazgatás, kormányzás megújításában, szakmai fejlesztésében is csak akkor és addig volt partner, amíg a politika primátusát, vagy talán pontosabb a megfogalmazás, hogy kizárólagos hatalmát nem látták veszélyeztetve.

Verebélyi a lépték, szerkezet, modellkonstrukciók mellett, vérbeli közigazgatási szakemberként, sokat foglalkozott a funkcióval, a szervezettel és a személyzettel is, tudva azt, hogy a legelegánsabb forma is kudarcot vall, ha a szervezet belülről, a folyamatok menedzsmentje, vagy a személyzet ellenérdekeltsége, felkészületlensége miatt nem működőképes. Közigazgatás-korszerűsítési kormánybiztosként nem állt például a kisebb állam, a létszámcsökkentés populáris jelszavai mellé. Igyekezett a végrehajtott leépítésekből származó megtakarításokat a minőség, a köztisztviselői pálya presztízsének növelésére áttérlni, a köztisztviselők képzését, vizsgáztatását szabályozni, bár maga is elismerte, hogy a közigazgatási személyzet stabilitását, minőségének javítását szolgáló kezdeményezéseinek végrehajtása csak lassan halad előre. Ezért is volt híve az alulról kezdeményezett szervezeti újjátásnak, tanulásnak is, tudva hogy a magyar közigazgatás tanulási képessége alapvető feltétele az európai közigazgatási térbe való bekapcsolódásnak.¹¹

A jó kormányzásról írt tanulmányában¹² éppen arra vállalkozott, hogy igazolja, van a közigazgatás működésében egy nemzetközi standard, sőt a jobboldali és baloldali kormányzatok is „középre” tartanak, ami azt mutatja, hogy bizonyos kritériumokban meg lehet és meg is kell egyezni. A „közép”, a megbízható, sikeres közigazgatás, amelyik előkészítő és végrehajtó tevékenységével tud hozzájárulni a jó kormányzáshoz. És sorolta a szerző azokat az intézményeket, technikákat, intézkedéseket, amelyekkel a cél elérhető lenne. Verebélyi munkásságában következetesen képviselte a decentralizációt és az önkormányzatiságot, nem csak a demokratikus értékrend, hanem a hatékonyság, célszerűség okán is, és ebben lényegében a szakma egésze, ha eltérő hangsúlyokkal is, de egyetértett vele. A 2010-től induló kormányzási reformlépések azonban nem ezt az irányt követték. A hatékonyság, célszerűség jegyében (amit különösen jól tükröz a Magyary-program narratívája) az erős állam kiépítése a cél, de nem a Magyary Zoltán által képviselt „koadminisztráció”, tehát az önkormányzati és az állami közigazgatás együtteseként, hanem egyértelműen központosított állami, államigazgatási fölény mellett.

Összességében Verebélyi Imre munkásságának hatása sokkal inkább a közigazgatás tudomány fejlődésében, mint a magyar közigazgatás, s benne az önkormányzati rendszer modernizálásában érvényesült. A teljesítmény ettől még kiemelkedő, de érdemes elgondolkodni azon, hogy a tudóssal szemben a reformer szakember miért volt kevésbé sikeres?

¹⁰ VEREBÉLYI Imre: Válságban a magyar középszintű közigazgatás-hogyan tovább? In: VEREBÉLYI Imre - IMRE Miklós (szerk): *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*. Budapest, Századvég, 2009. 96-121

¹¹ VEREBÉLYI Imre, 1998. 8. sz. 418.

¹² VEREBÉLYI Imre: A jó kormányzás néhány jellemzője. *Magyar Közigazgatás*, 2004. 5. szám 298-304

4. A reformkapacitás és a politikai akarat hiánya

Vajon milyen célok, értékek, mechanizmusok mozgatják a kormányzási szerkezeti és működési változásokat, a kitűzött reformcélok és azok végrehajtása milyen viszonyban van, a változások mennyiben tükröznek valóságos tanulási, alkalmazkodási erőfeszítéseket, vagy pusztán hektikus, önkényes irányváltásokat? Jogos kérdések a több évtizedes reformkudarcok, illetve a 2010-et követő reformok „sikeressége” után.

Kétségtelen, hogy az elmúlt évtizedeket erős modell (rendszer) váltási és modernizációs reformkényszerek jellemezték, amikor nem csupán a közigazgatás és az önkormányzati rendszer folyamatos racionalizálása volt a feladat. A nagyléptékű, átfogó reformok jellemzően felülről vezényeltek, és erősen politikafüggőek. A kormányzatok reformdöntései mindig a szavazat maximalizálás kényszere alatt állnak, miközben a reformokat előkészítő „szakma” hajlamos elhanyagolni a hatalmi kontextust, a politikus és a választó, illetve az eszmék, értékek szerepét. A szakértők szerepe ellentmondásos a reformokban. Crozier szerint a szakértők hatalma átmeneti, valójában csak a reformfolyamat kezdeti stádiumában érvényesül, ezt követően a bürokrácia és a politikusok szempontjai törnek utat. Ellentmondásos módon, egyre kevésbé hiszünk a szakértőknek, noha egyre jobban támaszkodunk rájuk.¹³ Annak ellenére, hogy Verebélyi vezetésével egy ideig elkülönült kormányzati egység volt felelős a közigazgatás korszerűsítéséért, összességében a magyar tudományos kutatási és közpolitika-elemzési kapacitások és intézményrendszer instabilitása miatt csak korlátozottan volt alkalmas átfogó közigazgatási reformok, vagy egyáltalán a kormányzati tevékenység szakmai segítésére. Noha a „jó kormányzás” kritériumait hangoztatva szinte minden kormányzati programban megjelent a transzparencia, a minőség, a költségtakarékosság igénye, mégis a közigazgatást ciklusról ciklusra újra kellett szervezni vagy a reform, vagy a korszerűsítés jelszava alatt. A mindenkori kormányok alapállása volt, tagadni a korábbi, nem csak koncepciónálisan, hanem személyileg is. Erre a sorsra jutottak többnyire a közigazgatást megalapozó szakértői munkák is. A fő akadály azonban, véleményem szerint, nem szervezeti, és szaktudásbeli, hanem politikai természetű volt.

Mint tudjuk, számos közép- és kelet-európai országban ugyancsak jelentős reformokba fogtak az elmúlt évtizedekben, de sok helyen a reformok megtorpantak, illetve nem teljesültek a hozzájuk fűzött remények. Ennek egyik, mára már felismert oka, hogy a sokszor csak másolt, szakmailag steril koncepciók nem vették figyelembe a végrehajtás objektív és szubjektív (kulturális, politikai, mentális) feltételeit. A kudarcok másik oka lehet, hogy gyakrabban nyúltunk a strukturális reformok eszközéhez (legalább is a célkitűzések szintjén) a tanulás, a korrekció, a szisztematikus értékelés, a kislépések tudománya helyett, abban reménykedve, hogy a jogszabályok elfogadása, az új intézmények felállítása elegendő lesz a változás eléréséhez. Ráadásul az ambiciózus reformcélok hangoztatása közben a kormányzatok nem akartak szembesülni a végrehajtás konkrét feltételeivel.

A rendszerváltás idején az önkormányzati törvény megalkotása erős és széles pártpolitikai kontroll alatt zajlott. A kompromisszum kényszer okán az ellenzék részvétele hangsúlyos volt, ezért a törvény által kialakított modell tartalmi, szakmai értelemben is ellentmondásos elemeket, törekvéseket vegyített. Ebben a reformciklusban a parlamenten kívüli szereplőknek (beleértve sok szempontból magát a minisztériumi apparátusokat is) szinte semmilyen befolyása nem érvényesült, elsősorban a hiányzó politikai legitimitás, a kialakulatlan érdekegyeztetési mechanizmusok okán. Sokkal összetettebb, ellentmondásosabb volt a területi kormányzás második, hosszabb reformszerű időszaka, amikor elsősorban a középszint, illetve a területi lépték kérdésével kellett (volna) megbirkózni. Ebben az időszakban, a döntésekben

¹³ STEHR, Nico: *A modern társadalmak törékenysége. Tudás és kockázat az információs korban*. Budapest, Gondolat, 2007.

résztvevő, a döntéseket befolyásoló szervezetek, szereplők köre sokkal kiterjedtebb volt. Mint tudjuk, megváltoztak a parlamenti belső erőviszonyok, megizmosodott a kormányzati bürokrácia, kialakult a pártok mögötti szakértői hálózat, s nem utolsósorban a területi szereplők, a helyi politikusok, az önkormányzatok és szövetségeik egyre inkább érdekérvényesítő pozícióba jutottak. A kétharmados többség hiánya továbbra is megkövetelte volna a konszenzus képességet a fő parlamenti pártok között. Azonban a területi decentralizációt támogató és opponáló parlamenti pártok aszimmetrikus hatalmi szerkezetbe rendeződtek, s még a területi szereplők sem támogatták egyértelműen a decentralizációt, konkrétan a középszint megerősítését, az önkormányzati finanszírozás pedig végképp elhanyagolt kérdés maradt, bármennyire kongatták meg a vészharangot.¹⁴ A reformok elmaradása, sikertelensége a problémák felhalmozódásához vezetett, ami megalapozta a következő periódusban a lépéskényszert.

A 2010-es parlamenti választások után a korábbi reformképtelenséget radikális változások követték. Az új alkotmányban és az új önkormányzati törvényben egy merőben új filozófiát tükröző területi kormányzás alapjait fektették le. A korábbi radikális, majd féloldalas, hipokrita decentralizációt erős centralizáció váltotta fel, mégpedig rendkívül rövid idő alatt. A parlamenti kétharmad birtoklásának egyértelmű magyarázó ereje mellett is megmarad a kérdés, hogy gyengülhetett ilyen mértékben az önkormányzatok pozíciója, hogyan rendült meg a korábbi szakmai és politikai körökben általánosan képviselt értéke az önkormányzati decentralizációnak? A reformintézkedések szinte egyáltalán nem ütköztek ellenállásba, ami több okkal is magyarázható. Bármilyen fontos értéknek tartotta az elit az önkormányzatiságot az elmúlt évtizedekben, úgy tűnik, hogy az önkormányzatok autonómiája, szerepe az emberek számára önmagában nehezen eladható téma, de az önkormányzati érdekszövetségek meglehetősen ambivalens tiltakozása sem érte el a nyilvánosság ingerküszöbét.

Az is tény, hogy az önkormányzati politikai elit jelentős része (beleértve a parlamenti képviselőket is) kormánypártfüggő lévén nem volt konfliktusvállalásra képes, illetve el kell ismerni, hogy az önkormányzatok jó része hálára is volt kötelezve, hiszen megszabadult a nyomasztó adósságtól, s a veszteség következményeit még nem mérte fel. A csend mintha azt jelezné, hogy a centralizációval mindenki jól járt.

A szakma feladata, hogy elemzéseivel értékelje a következményeket. Személy szerint nagyon remélem, hogy Verebélyi Imre kritikus személyiségével és professzionális tudásával még sokáig részt vesz ebben a munkában.

¹⁴ VÍGVÁRI András: *Vissza az alapokhoz*. Budapest, Új Mandátum Kiadó, 2006.